

## I. ARTYKUŁY

MAREK RATAJCZAK

### SPÓR O ROLĘ PAŃSTWA W GOSPODARCE

#### I. UWAGI WSTĘPNE

Poniższe opracowanie ma u swoich źródeł dwie przesłanki. Jedna związana jest z nasiloną wraz z ostatnim kryzysem finansowym i jego konsekwencjami dyskusją o podstawowych kategoriach i mechanizmach gospodarki rynkowej w realiach ustrojowych kapitalizmu. Druga przesłanka przygotowania poniższego opracowania ma wymiar *pro domo sua* i związana jest z toczącą się w Polsce debatą o mechanizmach dalszego rozwoju naszej gospodarki. Debatą ta uległa nasileniu wraz z zaprezentowaniem dokumentów rządowych najpierw w postaci Planu, a w kolejnej rozbudowanej wersji – Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej będą używane zamiennie z pełnymi nazwami określenia Plan i Strategia). Wskazane dwie płaszczyzny dyskusji łączy m.in. pytanie o rolę, jaką we współczesnej gospodarce rynkowej powinno grać państwo. Spektrum możliwych rozwiązań zamyka się w przedziale od libertariańskiego minarchizmu, w którym państwo nie pełni żadnej aktywnej roli w sferze gospodarczej, ograniczając się do absolutnie minimalnych funkcji regulacyjnych, po skrajny etatyzm, w którym państwo występuje w roli instytucji prawie że onnipotentnej, w sferze gospodarczej pełniąc bardzo rozwinięte funkcje regulacyjną i alokacyjną, połączone z występowaniem państwa w roli *de facto* zarządzającego czy też kierującego gospodarką.

Celem prezentowanego opracowania jest próba spojrzenia na współczesną polską, ale także i światową debatę o mechanizmach funkcjonowania gospodarki przez pryzmat historycznego sporu o rolę państwa w gospodarce rynkowej.

#### II. GLOBALNY I POLSKI WYMIAR DEBATY O ROLĘ PAŃSTWA W GOSPODARCE

W wymiarze globalnym okres, w którym znajduje się gospodarka światowa od początku ostatniego kryzysu, czyli już prawie dekady, można obrazowo określić mianem zmasowanych turbulencji na rynkach. Przy tym pojęcie to można rozpatrywać w dwóch wymiarach. Pierwszy, dotyczy bieżącej sytuacji gospodarczej. Druga, istotniejsza płaszczyzna dyskusji o turbulencjach, czy raczej procesach zmian na rynkach, dotyczy kwestii długookresowych przeobrażeń gospodarki – i nie tylko gospodarki – światowej i znamion istotniej-

szych wydarzeń niż tylko przejściowe załamanie koniunktury. W tym kontekście pojawiają się takie sprawy, jak rola sfery finansowej i jej wpływ na sferę realną, zmiany aktywności gospodarczej analizowane w kategoriach tzw. cykli długich czy zagrożenia stagnacją sekularną, przesuwanie się centrum aktywności gospodarki światowej w stronę basenu Oceanu Spokojnego i związana z tym rola Chin, czy wreszcie, przewidywane przez niektórych prognostów, głębokie zmiany cywilizacyjne.

Wskazanym turbulencjom w ramach rzeczywistości gospodarczej towarzyszą turbulencje związane z ekonomią jako nauką. Spektrum poglądów na temat stanu współczesnej ekonomii zawiera się w przedziale od idei ocierających się o znamiona antyekonomizmu sprowadzającego się do negowania naukowego statusu tej dyscypliny po, co prawda niezbyt popularne w ostatnich latach, głosy przedstawicieli swoistego ekonomicznego triumfalizmu. Ci drudzy skłonni są wszystkie problemy występujące w rzeczywistości gospodarczej wiązać albo z błędnym stosowaniem w praktyce ustaleń teorii ekonomii, albo wręcz z ignorowaniem tychże, tudzież nie widzą potrzeby istotnych zmian w uprawianej przez siebie nauce. Większość uczestników debaty o stanie współczesnej ekonomii, nie popadając w żadną ze wskazanych skrajności, przychyliła się na ogół do opinii, że zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza powoduje konieczność rewizji tej nauki także na poziomie paradygmatów, a w szczególności dotyczy to spojrzenia na dominujący mniej więcej od połowy lat siedemdziesiątych XX w. paradygmat neoliberalny<sup>1</sup>.

Druga przesłanka przygotowania poniższego opracowania ma charakter lokalny i związana jest z toczącą się w Polsce debatą o mechanizmach dalszego rozwoju naszej gospodarki. Debatą tą, jak już wskazywano, uległa nasileniu wraz z ogłoszeniem najpierw Planu, a w kolejnej rozbudowanej wersji – Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Strategia, zdaniem jej twórców i promotorów z Mateuszem Morawieckim na czele, ma pełnić rolę kluczowego dokumentu z punktu widzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w dłuższym okresie. W tym miejscu należy zauważyć, że jest to założenie dość daleko idące, zwłaszcza w wypadku ewentualnych zmian na polskiej scenie politycznej. Albowiem w Polsce, choć nie tylko dotyczy to naszego kraju, tradycją stało się odrzucanie, a co najmniej traktowanie z daleko idącą rezerwą, prawie wszystkiego, co zostało przygotowane przez przedstawicieli innej opcji politycznej. Zdecydowanie utrudnia to realizowanie działań strategicznych, dla których niezbędny jest m.in. odpowiednio długi horyzont czasowy. Niestety również złą tradycją jest, że nawet w ramach tej samej formacji politycznej opracowywane i ogłaszane dokumenty strategiczne (np. w przeszłości Plan Hausnera czy identyfikowane z osobą Michała Boniego opracowanie „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju”) dość szybko stawały się bardziej materiałem archiwalnym i bibliograficznym niż materiałem operacyjnym konsekwentnie przekładanym na konkretne działania w sferze gospodarczej i społecznej.

---

<sup>1</sup> M. Ratajczak, *Kryzys gospodarczy a rozwój ekonomii jako nauki*, w: A. Grzelak, K. Pająk (red.), *Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych*, t. 1: *Problemy ogólne metodologii nauk ekonomicznych*, Wyd. UEP, Poznań 2010, s. 290-309.

Zarówno Plan, jak i Strategia oparte są na idei znacznej aktywności państwa jako podmiotu regulacyjnego i alokacyjnego. Rola państwa ma daleko wykraczać poza zapewnianie odpowiednich ram regulacyjnych sprzyjających aktywności sektora prywatnego tudzież realizowanie, także tej aktywności sprzyjającej, polityki makroekonomicznej. Państwo, zgodnie z Planem i Strategią, ma być nie tylko sprawne oraz przyjazne dla obywateli, ale także ma być – jak to określono w Strategii – „państwem umiejącym wybrać”<sup>2</sup>. Wybieranie oznacza m.in., że państwo ma mieć prawo, a zdaniem twórców Strategii – wręcz obowiązek wskazywania tych branż czy sektorów w gospodarce, które w krótkim, ale zwłaszcza w długim okresie mają największą szansę przyczynienia się do realizacji celu głównego Strategii, jakim jest „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”<sup>3</sup>. Zgodnie ze Strategią państwo umiejące wybrać to nie tylko podmiot, który wskazuje czy też określa obszary szczególnie, zdaniem państwa, istotne dla dalszego rozwoju i który tak kształtuje działania regulacyjne, by tym obszarem zapewnić jak najlepsze warunki funkcjonowania, ale to także państwo podejmujące konkretne działania alokacyjne bezpośrednio lub za pośrednictwem utworzonych w tym celu specjalnych instytucji, takich jak Polski Fundusz Rozwoju, lub też poprzez podmioty gospodarcze z racji swej struktury własnościowej ściśle od państwa zależne. W sposób syntetyczny wizję roli państwa w gospodarce najlepiej ilustruje następujący fragment Strategii:

Instytucje państwa [...] aktywnie i selektywnie kreują warunki dla rozwoju (wspierają wzrost gospodarczy), wpływają na jak najlepsze wykorzystanie przewag komparatywnych i budowanie podstaw stałego rozwoju na bazie własnych zasobów rozwojowych i rozwój nowych działalności. Instytucje państwa nie odpowiadając za decyzje biznesowe podmiotów prywatnych, stają się inspiratorem zachowań przedsiębiorców, umożliwiają rozwój nowych gałęzi/dziedzin w gospodarce i sprzyjają wykorzystaniu rynkowych mechanizmów stymulowania powstawania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych<sup>4</sup>.

Nie jest przedmiotem opracowania szczegółowa ani nawet skrótowna prezentacja i analiza Planu i Strategii. Z punktu widzenia przedmiotu artykułu autora interesuje spojrzenie na te dokumenty nie przez pryzmat konkretnych zapisów, ale z punktu widzenia doktrynalnych fundamentów, i to w szerszym kontekście historycznym. Zasadniczym pytaniem, jakie z tym się wiąże i które jest istotne także z punktu widzenia wskazanej w początkowej części opracowania debaty ustrojowo-doktrynalnej, toczącej się na świecie w kontekście ostatniego kryzysu, jest pytanie o rolę, jaką powinno grać państwo w gospodarce rynkowej, a w tym w realiach gospodarki doganiającej kraje najwyżej rozwinięte i mającej za sobą doświadczenia funkcjonowania w warunkach ustroju nierynkowego.

---

<sup>2</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2016, [https://www.mr.gov.pl/media/23749/SOR\\_29072016\\_projekt.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/23749/SOR_29072016_projekt.pdf) [dostęp: 7.01.2016] (dalej jako: Strategia), s. 26.

<sup>3</sup> Strategia, s. 29.

<sup>4</sup> Strategia, s. 23.

### III. HISTORYCZNE PODSTAWY DEBATY O ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE: OD MERKANTYLIZMU DO KEYNESIZMU<sup>5</sup>

W pełnym wymiarze dyskusja o roli państwa w gospodarce mogłaby i w zasadzie powinna obejmować prawie cały zakres tego, co mieści się w historii myśli ekonomicznej czy historii doktryn ekonomicznych. W zasadzie bowiem od początków ekonomii w jej współczesnym rozumieniu to właśnie spojrzenie na rolę państwa stało się jednym z kluczowych wyznaczników podziałów ekonomii na szkoły czy kierunki. Przy tym, zgodnie z zaczerpniętą z bliskiej ekonomii mechaniki Newtona<sup>6</sup> idei akcji wywołującej reakcję, w historii ekonomii pojawienie się koncepcji przypisującej państwu określoną rolę (istotną lub nie) prędzej czy później prowadzi do powstania koncepcji przeciwstawnej. Przy tym rolę katalizatora sprzyjającego narodzinom kolejnych koncepcji pełnią często zdarzenia ze sfery realnej, które przyczyniają się do podważenia swoistej wiary w wyczerpujący i bezdyskusyjny charakter wcześniejszych teorii czy koncepcji.

W prezentowanym opracowaniu ani ze względu na jego cel i charakter, ani ze względu na objętość nie jest zasadne i możliwe dokonanie pełnego i wyczerpującego przeglądu wszystkich podstawowych koncepcji ekonomicznych z punktu widzenia spojrzenia na rolę państwa w gospodarce. Niemniej warto przypomnieć niektóre szczególnie istotne idee.

Historyczny przegląd rozpocząć trzeba od merkantylizmu z XVII w. Merkantyliści zdecydowanie opowiadają się przeciwko liberalizmowi w sferze ekonomicznej. Państwo ma chronić i wspierać krajowe podmioty gospodarcze za pomocą takich narzędzi, jak taryfa celna i inne środki protekcji. Państwo ma także kreować warunki sprzyjające rozwojowi indywidualnej przedsiębiorczości m.in. drogą rozwoju tego, co dziś określamy mianem infrastruktury. Generalnie państwo ma być wyraźnie obecne nie tylko jako podmiot regulacji, ale także jako uczestnik działań alokacyjnych. Z punktu widzenia współczesnego spojrzenia na różne modele gospodarcze merkantylizm można postrzegać jako historyczny fundament idei etatystycznych. To krótkie przypomnienie merkantylistycznego spojrzenia na gospodarkę jest o tyle istotne, że nie brak głosów, iż jedną z przyczyn, która doprowadziła do ostatniego kryzysu finansowego było realizowanie w praktyce przez poszczególne rządy deklarujące przywiązanie do tradycji liberalnej *de facto* swoistej polityki neomerkantylistycznej, a szczególnym tego przykładem miały być Stany Zjednoczone z czasów Alana Greenspana jako przewodniczącego Rezerwy Federalnej i realizowanej polity-

---

<sup>5</sup> Ten fragment opracowania częściowo oparto na: M. Ratajczak, *Ekonomia jako nauka*, w: M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa 2008, s. 19-32.

<sup>6</sup> Nawiązanie do mechaniki Newtona ma swoje uzasadnienie w tym, że ekonomia od początków swego nowożytnego rozwoju pozostawała pod silnym wpływem tego, co czasami określane jest jako *physics envy*, czyli zazdrośczenie fizyce jej statusu nauki w interpretacji typowej dla nauk ścisłych. W efekcie w ekonomii, zwłaszcza zdaniem jej krytyków, do dziś widoczne są odwołania do paradygmatu mechanistyczno-deterministycznego, co – znowu zdaniem krytyków – nie sprzyja rozwojowi ekonomii jako nauki społecznej.

ki niskich stóp procentowych<sup>7</sup>. Wśród współczesnych i potencjalnie brzemiennych w poważne skutki dla całej gospodarki światowej odwołań do tradycji merkantylistycznej należy umieścić wyraźnie protekcyjnistyczne zapowiedzi związane z programem gospodarczym Donalda Trumpa. Pisząc o neomerkantylizmie, warto też zauważyć, że jest on także bliski części współczesnych przeciwników idei uniwersalizmu reguł gospodarczych. Zgodnie z tymi poglądami w krajach słabiej rozwiniętych, zwłaszcza w odniesieniu do branż czy sektorów o szczególnym znaczeniu dla danej gospodarki, a zarazem znajdujących się na niskim poziomie rozwoju i narażonych na silną konkurencję zewnętrzną, państwo ma wręcz obowiązek podejmowania działań ochronnych<sup>8</sup>.

Poglądy merkantylistów nie stały się podstawą dominującego do dziś spojrzenia na funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Najpierw francuscy fizjokraci, a następnie i przede wszystkim przedstawiciele angielskiej ekonomii klasycznej z Adamem Smithem na czele zaprezentowali i rozwinęli ideę gospodarki rynkowej jako opartej na samoregulacji związanej z dopasowywaniem się do siebie popytu i podaży. Rolą państwa określonego mianem stróża nocnego miała być z jednej strony troska o zapewnienie przestrzegania prawa przez korzystające z wolności gospodarczej podmioty, a z drugiej – bardzo ograniczona aktywność ekonomiczna związana z rozwojem infrastruktury i ochroną przed skutkami występowania w gospodarce monopoli. W tym początkowym okresie kształtowania się ekonomicznego liberalizmu wyraźnie zarysowana została tak ważna dla wszystkich, także współczesnych koncepcji liberalnych, nie tylko idea powszechności samoregulacji, ale i wyjątkowości tego, co dziś nazywamy zawodnościami rynku, a co mogłoby uzasadniać inne formy regulacji oparte generalnie na aktywności państwa. Ujmując to jeszcze inaczej, jest to idea, zgodnie z którą w życiu gospodarczym występuje naturalna przewaga samoregulacji czy też, jak to określił Friedrich August von Hayek, spontanicznego porządku<sup>9</sup>, związana z wolnością nad regulacją zewnętrzną, która na ogół musi wolność ograniczać.

Pisząc o ekonomii klasycznej z punktu widzenia dyskusji o roli państwa w gospodarce, warto wspomnieć o Johnie Stuarcie Millu. W przeciwieństwie do współczesnych neoliberalów, którzy generalnie przyjmują, że rynek zapewnia zgodne z wartością, czyli *de facto* sprawiedliwe, wynagrodzenie poszczególnych czynników produkcji<sup>10</sup>, Mill i jego następcy – identyfikowani z tzw. liberalizmem socjalnym czy też zakorzenionym społecznie – dostrzegają potrzebę podejmowania przez państwo działań korygujących podział pierwotny. Rola państwa jako podmiotu redystrybucji sama w sobie mogłaby być przedmiotem odrębnego i bardzo szerokiego opracowania. W tym miejscu zauważmy jedy-

<sup>7</sup> N. Lewis, *Keynes and Rothbard Agreed: Today's Economics is Mercantilism*, 2014, <http://www.forbes.com/sites/nathanlewis/2014/01/23/keynes-and-rothbard-agreed-todays-economics-is-mercantilism/#1813c32c3983> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>8</sup> D. Rodrik, *The New Mercantilist Challenge*, Project Syndicate, 2013, <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-mercantilism-by-dani-rodrik?barrier=true> [dostęp: 7.0.2017].

<sup>9</sup> F. A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, ARCANA, Warszawa 1998.

<sup>10</sup> T. I. Palley, *From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics*, w: A. Saad-Filho, D. Johnston (eds.), *Neoliberalism – A Critical Reader*, Pluto Press, London 2005, s. 20-29.

nie, że w ramach zarówno polskich, jak i światowych debat o przyszłości kapitalizmu to właśnie kwestie podziału efektów gospodarowania i związana z tym rola państwa odgrywają bardzo istotną rolę. Można wręcz stwierdzić, że zmasowana krytyka neoliberalizmu ma w znacznej mierze swoje źródło w utożsamianiu go z akceptacją i realizacją działań postrzeganych przez znaczną część opinii publicznej jako prowadzących do niesprawiedliwości podziału.

Jak już pisałem, w ekonomii pojawiające się i rozwój różnych koncepcji, czy też teorii, prędzej czy później prowadzi do powstania koncepcji krytycznych, a zarazem konkurencyjnych. W odniesieniu do ekonomii klasycznej taka krytyka pojawiła się m.in. ze strony Simonde de Sismondiego, niemieckiej szkoły narodowej oraz szkoły historycznej. Sismondi przede wszystkim podważył ideę uniwersalizmu ustaleń ekonomii z punktu widzenia różnic w poziomie rozwoju poszczególnych gospodarek. W jego przekonaniu idee wolnego rynku i pełnego liberalizmu w sferze gospodarczej są prawidłowe w odniesieniu do krajów bogatych, a nie krajów o niskim poziomie rozwoju. Współczesną wersją sporu o uniwersalizm ekonomii jest dyskusja o globalizacji i jej skutkach dla państw o różnym poziomie rozwoju.

Niemiecka szkoła narodowa i szkoła historyczna zakwestionowały ideę uniwersalizmu ustaleń ekonomii, opierając się na tezie, że ekonomii nie można oddzielić od innych obszarów życia społecznego, takich jak np. kultura, religia czy polityka. Co za tym idzie – nie ma czegoś takiego jak uniwersalny model gospodarki poza sferą bardzo ogólnych założeń. Warto zwrócić uwagę, że dziś przy okazji chociażby dyskusji o wizji dalszych działań integracyjnych Unii Europejskiej nie brak głosów sugerujących, że trzeba zaakceptować pewne istotne różnice między państwami członkowskimi wynikające także z szeroko rozumianych różnic kulturowych. Koncepcja tzw. Europy różnych prędkości czy wizja selektywnej integracji w jakiejś mierze bazują na uznaniu, że nie tylko, a nawet niekoniecznie różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i dojrzałości gospodarki rynkowej są uzasadnieniem odejścia od wizji integracji jako procesu obejmującego wszystkie kraje członkowskie we wszystkich obszarach w takim samym zakresie.

W swym zasadniczym nurcie ekonomia przełomu XIX i XX w. odrzuciła różne koncepcje krytyczne wobec ekonomii klasycznej i określonej przez nią wizji roli państwa i rynku w gospodarce. Zarówno ekonomia matematyczna, szkoła austriacka, jak i – szczególnie ważna z punktu widzenia wpływu na rozwój ekonomii do czasów współczesnych – ekonomia neoklasyczna analizują gospodarkę rynkową w kategoriach prawie że doskonałej samoregulacji z mocnymi miejscami zakłóceniami, głównie o egzogenicznym charakterze. W modelu neoklasycznym rola państwa nie różni się niczym od określonej w ekonomii klasycznej roli stróża nocnego. To właśnie ekonomia neoklasyczna i jej ustalenia stanowią fundament współczesnej tzw. ekonomii głównego nurtu, której zasadnicze ogniwa, takie jak nowa ekonomia klasyczna, ekonomia podaży, szkoła realnego cyklu koniunkturalnego czy szczególnie ważki z racji swego wpływu na praktykę polityki makroekonomicznej wielu państw monetaryzm, traktowane są jako fundament teoretyczny neoliberalizmu w sferze ekonomicznej.



W ramach przybliżenia historycznych korzeni współczesnych sporów o rolę państwa w gospodarce warto jeszcze wspomnieć o pięciu ogniach. Pierwsza koncepcja to ekonomia dobrobytu Arthura C. Pigou, który był przekonany, że pewne elementy redystrybucji dochodów mogą przyczynić się do wzrostu dobrobytu, nawet przy niezmięnionej absolutnej wielkości tzw. dywidendy narodowej, będącej pierwowzorem dzisiejszego dochodu narodowego. Miał przy tym pełną świadomość, że nadmierna aktywność państwa związana z redystrybucją dochodów może zagrozić temu, co współcześnie określamy mianem wzrostu gospodarczego. Pisząc o A. C. Pigou, warto także przypomnieć, że integralnym elementem jego koncepcji było odrzucenie idei pieniądza jako niepodlegającego prawu malejącej użyteczności krańcowej. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia także współczesnych dyskusji o potencjalnych efektach takich powszechnych i abstrahujących od indywidulanej sytuacji majątkowo-dochodowej programów redystrybucyjnych, jak polski Program 500+. Przyjmując, że pieniądz ma malejącą użyteczność krańcową, trudno oczekiwać takich samych efektów w wypadku kierowania środków do osób o niskich dochodach, jak i tych o dochodach znacznie powyżej średniej krajowej. W wypadku tych drugich w kategoriach czysto ekonomicznych zasadność redystrybucji jest co najmniej dyskusyjna.

Drugą koncepcją jest ordoliberalizm, w ramach którego fundamentalne reguły liberalizmu w sferze ekonomicznej i zdecydowana niechęć do interwencji państwa w życie gospodarcze łączą się z przekonaniem o niezbędności aktywnej roli państwa jako strażnika respektowania reguł życia społecznego i ekonomicznego przez wszystkie podmioty. Rynek i samoregulacja ekonomiczna są przez zwolenników ordoliberalizmu traktowane jako narzędzia, które mają się przyczyniać do realizacji celów społecznych związanych ze wzrostem dobrobytu i zapewnieniem szansy samorealizacji przez poszczególne jednostki<sup>11</sup>. W sferze rozwiązań ustrojowych ordoliberalizm znajduje wyraz w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Jak wiadomo w polskiej Konstytucji, w art. 20, ustrój gospodarczy naszego kraju został określony właśnie mianem społecznej gospodarki rynkowej. Niestety to kluczowe w kategoriach ustrojowych pojęcie niezwykle rzadko wykorzystywane jest w polskiej debacie publicznej. Świadectwem tego jest także Strategia, w której pojęcie to co prawda pojawia się dwukrotnie, ale hasłowo, a nie jako istotna kategoria analityczna. Po raz pierwszy pojęcie społecznej gospodarki rynkowej pojawia się w Strategii przy okazji krótkiego nawiązania do unijnej strategii Europa 2020<sup>12</sup>. Po raz drugi, już w polskim kontekście, przez bardzo ogólne czy wręcz ogólnikowe wskazanie, że Strategia nie stanowi odejścia od generalnych ram społecznej gospodarki rynkowej<sup>13</sup>.

Kolejna koncepcja to idea twórczej czy też kreatywnej destrukcji związana z postacią Josepha Schumpetera. Państwo dla Schumpetera to z jednej strony źródło zagrożeń dla niezakłóconego przebiegu procesy twórczej destrukcji,

<sup>11</sup> E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm, neoliberalizm i ordoliberalizm*, „Ekonomista” 2014, nr 3, s. 221-247.

<sup>12</sup> Strategia, s. 8.

<sup>13</sup> Strategia, s. 23.

a z drugiej – instytucja, która może, a nawet powinna rozwijać zwłaszcza infrastrukturę nauki jako istotnego źródła innowacji. Zagrożenia dla twórczej destrukcji ze strony państwa wiążą się z działaniami regulacyjnymi i będącym tego konsekwencją rozrostem biurokracji. Zarówno utrudnia to, a czasem wręcz uniemożliwia, pojawianie się na rynku nowych produktów, idei, rozwiązań organizacyjnych, jak i przeszkadza w eliminowaniu tego, co powinno ulec owej destrukcji. To właśnie koncepcje J. Schumpetera wydają się szczególnie interesujące z punktu widzenia dyskusji o możliwości skutecznego występowania państwa w roli sprawcy innowacji, poczynawszy od pytania o to, na jakiej podstawie można założyć, że państwo skuteczniej niż mechanizm samoregulacji rynkowej jest w stanie, zwłaszcza w dobie bardzo dużej i szybkiej zmienności realiów gospodarczych, określić, co i przez kogo powinno być rozwijane i produkowane, a kończąc na zastrzeżeniach dotyczących możliwości godzenia optyki biurokratycznej typowej dla instytucji administracyjnych z optyką typowo biznesową. Pisząc o wątpliwościach związanych z biurokratycznymi drogami kreowania i stymulowania innowacji, warto wspomnieć o niestety niedobrym przykładzie, jakim okazała się tzw. strategia lizbońska, która w swych założeniach miała doprowadzić do uczynienia z Unii Europejskiej najbardziej dynamicznego i konkurencyjnego obszaru gospodarczego na świecie. Zarówno w kategoriach skuteczności, jak i efektywności związanej z porównaniem poniesionych nakładów do uzyskanych efektów strategia lizbońska okazała się przykładem swego rodzaju chciejstwa, o które niestety bardzo łatwo w sferze politycznych deklaracji.

Dwie kolejne historyczne koncepcje, czyli instytucjonalizm i keynesizm, stoją w zdecydowanej opozycji do neoklasycznej wizji funkcjonowania gospodarki. Państwo dla instytucjonalistów to jedna z szczególnie ważnych instytucji formalnych, której pomijanie czy marginalizowanie w dyskusji o funkcjonowaniu gospodarki jest błędem, chociażby ze względu na ściśle związany z funkcjonowaniem państwa problem władzy zarówno w wymiarze jej sprawowania, jak i podporządkowania interesom różnych grup społecznych. Zarówno dla pierwotnych instytucjonalistów, jak i ich współczesnych kontynuatorów tak w nurcie tzw. starego instytucjonalizmu, jak i nowej ekonomii instytucjonalnej szczególnie ważne jest jednak pojęcie instytucji w rozumieniu nie organizacji, ale różnego rodzaju norm czy też reguł, które wpływają na zachowania podmiotów gospodarczych. Przy tym szczególnie istotne są instytucje o charakterze nieformalnym, takie jak zwyczaje, tradycja czy rytuały, z których znaczna część ma cechy tzw. zjawisk długiego trwania, które nie tylko nie poddają się kodyfikacji i czasem są wręcz sprzeczne z regułami formalnymi, ale na dodatek funkcjonują w społeczeństwie w długim okresie w znacznej mierze niezależnie od dokonujących się zmian gospodarczych czy ustrojowych. To również te instytucje w znacznej mierze wpływają na tak istotny element, jak kapitał społeczny. W tym miejscu, nawiązując do Strategii, warto zauważyć, że co prawda wśród zidentyfikowanych w niej pięciu głównych pułapek rozwojowych znalazła się pułapka słabości instytucjonalnej, ale została ona w zasadzie sprowadzona do kwestii słabości instytucji państwa zwłaszcza w rozumieniu konkretnych instytucji-organizacji. Kwestia takich instytucji,



jak zaufanie i oparty na nim kapitał społeczny, jest w Strategii dość szeroko uwzględniona, ale przede wszystkim jako element obszarów wpływających na osiągnięcie celów strategii. Nie negując słabości instytucjonalnej w rozumieniu przyjętym w Strategii, w przekonaniu autora opracowania znacznie poważniejszym problemem wydaje się właśnie słabość instytucjonalna w wymiarze społecznym, na czele z niskim poziomem zaufania obywateli do państwa, państwa do obywateli i obywateli wzajemnie wobec siebie.

Przy całym szacunku dla ekonomii instytucjonalnej, która współcześnie choć podzielona między dwa dość mocno skłócone nurty zyskuje na popularności, to nie ona, ale dokonania Johna M. Keynesa stały się największym wyzwaniem dla neoklasycznej wizji gospodarki rynkowej i roli państwa. W swojej koncepcji zaproponował ideę łączenia rynku jako podstawowego mechanizmu regulacyjnego, ale jednak znacznie bardziej zawodnego, niż to utrwalilo się w tradycji ekonomii klasycznej i neoklasycznej, z aktywnością państwa. Państwo przez aktywną politykę makroekonomiczną powinno wspierać i uzupełniać rynek, chroniąc gospodarkę przed niebezpieczeństwem równowagi przy niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji. Tak więc, w przeciwieństwie do neoklasyków, zakłócenia w działaniu rynku w modelu J. M. Keynesa mogą mieć także endogeniczny charakter, a państwo nie powinno ograniczać się do roli „stróża nocnego”. Koncepcja J. M. Keynesa stała się podbudową idei interwencjonizmu i w pierwszych mniej więcej trzydziestu latach po II wojnie światowej zdominowała zarówno teorię ekonomii, jak i politykę makroekonomiczną wielu państw.

#### IV. EKONOMICZNA ROLA PAŃSTW W OKRESIE OD „ZŁOTYCH” TRZYDZIESTU LAT DO NAJWIĘKSZEGO KRYZYSU PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ I JEGO SKUTKÓW<sup>14</sup>

Okres dominacji keynesizmu w sferze teorii ekonomii, a także przynajmniej deklaratywnie, w polityce makroekonomicznej wielu państw określa się często mianem lat złotych bądź chwalebnych. Oczywiście w rzeczywistości niecały, nie wszędzie i nie dla wszystkich był to okres niekończącej się prosperity, jak zdaje się sugerować przytoczone określenie. Nie ulega jednak wątpliwości, że był to czas znaczącego rozwoju społeczno-gospodarczego gospodarek rynkowych zaliczanych do krajów wysoko rozwiniętych. Złote trzydzieści lat jest także utożsamiane z funkcjonowaniem w sferze stosunków pracy tzw. systemu fordowskiego, który opierał się na daleko idącym kompromisie między światem pracy a światem kapitału<sup>15</sup>. Zgodnie z dominującymi w okresie złotych trzydziestu lat koncepcjami państwo nie tylko miało pełnić rolę opiekuńczą

<sup>14</sup> W tym fragmencie opracowania wykorzystano elementy: M. Ratajczak, *Liberalizm i neoliberalizm ekonomiczny w perspektywie historycznej*, „Ekonomista” 2017, nr 1.

<sup>15</sup> R. Boyer, *Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis*, „Economy and Society” 29(1), 2000, s. 111-145.

wobec obywateli poprzez sferę rozbudowanych wydatków socjalnych, ale także miało angażować się w życie ekonomiczne, i to poprzez działania alokacyjne, a nie tylko regulacyjne.

Jak już wcześniej pisałem, złote trzydzieści lat było okresem dominacji keynesizmu w sferze teorii ekonomii, a także, przynajmniej deklaratywnie, w polityce makroekonomicznej wielu państw. Użycie określenia „deklaratywnie” związane jest z tym, że była to nierzadko polityka bardziej keynesowska w rozumieniu takim, jakie nadawali temu pojęciu konkretni decydenci polityczni niż w rozumieniu ściśle naukowym. Wśród narodowych odmian keynesizmu z tego okresu warto wspomnieć o francuskim dyryżyzmie. Jego cechą charakterystyczną była aktywna rola państwa nie tylko jako regulatora i alokatora, ale także jako bezpośrednio kierującego czy też zarządzającego procesami gospodarczymi z wykorzystaniem narzędzi planistycznych (tzw. planowanie indykatywne), acz w bardziej miękkiej postaci niż centralne planowanie w państwach tzw. realnego socjalizmu. Dyryżyzm wiązał się z utrzymywaniem znacznej roli sektora publicznego w gospodarce oraz silną centralizacją państwa, przy czym ta ostatnia była elementem znacznie wcześniejszej tradycji organizacji państwa francuskiego. Współcześnie dyryżyzm kojarzony jest z polityką realizowaną m.in. w Chinach.

Tak jak w przypadku wspomnianego już kryzysu tradycyjnie rozumianej liberalnej myśli ekonomicznej istotną rolę odegrały wydarzenia związane z wielkim kryzysem, tak w odnowieniu myśli liberalnej na gruncie ekonomicznym, zwłaszcza w kategoriach jej popularności, zasadniczą rolę odegrały wydarzenia z lat siedemdziesiątych XX w. Warto o tym pamiętać zwłaszcza teraz, gdy w dobie pewnej wręcz mody na krytykę neoliberalizmu zapomina się, że aby jakaś idea stała się szczególnie znacząca z punktu widzenia rzeczywistości społecznej i gospodarczej, muszą wystąpić warunki sprzyjające przejściu od tego, co można określić mianem fazy laboratoryjnej do fazy masowego powielania i ugruntowywania.

W końcowej fazie wspomnianych wcześniej złotych trzydziestu lat pojawiły się zjawiska, które nie mieściły się w tradycyjnej keynesowskiej wizji gospodarki. Stagflacja i slumpflacja, które stały się udziałem sporej grupy państw o gospodarce rynkowej, doprowadziły do zasadniczych zmian wśród teoretyków ekonomii i rewizji poglądów, zwłaszcza na rolę państwa w gospodarce. Keynesiści nie bardzo potrafili sobie poradzić z sytuacją, w której realia gospodarcze zdawały się wskazywać na słuszność wysuwanej od początku przez krytyków koncepcji J. M. Keynesa tezy, że świat ekonomiczny, takim jakim go ten ekonomista widział i opisał, jest tylko wyjątkiem od określonej przez neoklasyków reguły<sup>16</sup>.

Neoliberalizm ekonomiczny był elementem znacznie szerszych przeobrażeń w sferze społecznej i politycznej. Poza ramy opracowania wykracza analiza, jak i dlaczego doszło do tego, że to właśnie koncepcje neoliberalne aż tak zdominowały politykę społeczną i gospodarczą realizowaną w wielu krajach o gospodarce rynkowej. W literaturze krytycznej wobec neoliberalizmu można znaleźć całe spektrum koncepcji, od ocierających się o teorie spiskowe związa-

<sup>16</sup> T. I. Palley, op. cit.

ne z rolą różnych i często bardzo dbających o dyskrecję wokół swoich działań grup i think tanków, poprzez wskazywanie na konsekwencje zimnej wojny i związane z tym ograniczanie pluralizmu w ekonomii zwłaszcza w USA na rzecz preferowania tych szkół i koncepcji, które jednoznacznie w sferze teoretycznej wspierały wizję gospodarki rynkowej jako mechanizmu bezalternatywnego i z definicji doskonałego<sup>17</sup>, po nawiązujące m.in. do Karola Marksa próby tłumaczenia neoliberalizmu w kategoriach kolejnego przejawu walki klasowej i odzyskiwania wpływów przez klasę właścicieli kapitału, a w tym szczególnie kapitału finansowego<sup>18</sup>. Można także spotkać się z poglądami, że neoliberalizm jest *de facto* zaprzeczeniem czy też zerwaniem z tradycją liberalną<sup>19</sup> i że wcale w swej realizowanej w praktyce wersji ani nie oznaczał szczególnego zainteresowania poszerzaniem granic wolności, ani nie prowadził do istotnego zmniejszenia roli państwa w gospodarce<sup>20</sup>. Dla zwolenników neoliberalizmu sukces ich koncepcji jest po prostu wyrazem przywracanie normalności ekonomicznej.

Na gruncie teorii ekonomii, jak już wspomniano, na ogół utożsamia się neoliberalizm z ekonomią głównego nurtu opartą na tradycji neoklasycznej. Dla współczesnych neoliberalów nie ulega wątpliwości, że tylko wolność gospodarcza i towarzysząca jej samoregulacja są w stanie zapewnić efektywność wykorzystania zasobów, przy czym skala, w jakiej ta efektywność powinna być rozpatrywana, jest skalą globalną, a nie ograniczoną do jednej konkretnej gospodarki. Niezależnie od wszystkich różnic na poziomie poszczególnych szkół czy koncepcji ekonomicznych łączy wszystkich przedstawicieli neoliberalizmu przekonanie o braku alternatywy dla samoregulacji rynkowej poza bardzo ograniczoną sferą dóbr publicznych i niektórych innych przejawów tzw. zawodności rynku. Z kolei zadaniem państwa jest przede wszystkim kreowanie i umacnianie, zarówno przez działania w sferze polityki makroekonomicznej, jak i rozwiązania legislacyjne ram instytucjonalnych służących rozwojowi indywidualnej przedsiębiorczości<sup>21</sup>.

Symbolem neoliberalizmu w sferze praktyki stały się tzw. thatcheryzm, czyli polityka zapoczątkowana w Wielkiej Brytanii w okresie rządów Margaret Thatcher, oraz reaganomika, czyli polityka z okresu, gdy w USA prezydentem był Ronald Reagan. Z kolei swoistą emanacją założeń neoliberalizmu stał się tzw. konsens waszyngtoński określony pierwotnie w końcu lat osiemdziesiątych XX w. przez Johna Williamsona. Najistotniejsze spośród postulatów kon-

<sup>17</sup> E. Fullbrook, *Economics and neo-liberalism*, w: G. Hassan (ed.), *After Blair: Politics after the New Labour Decade*, Lawrence & Wishart, London 2007, s. 160-172.

<sup>18</sup> D. Harvey, *Neoliberalizm. Historia katastrofy*, IW Książka i Prasa, 2008; D. E. Thorsen, *The Neoliberal Challenge: What is Neoliberalism?*, Department of Political Science, University of Oslo, Working Paper October 10, 2009, <http://folk.uio.no/daget/neoliberalism2.pdf> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>19</sup> G. Kołodko, *Wędrujący Świat*, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2008; D. Harvey, op. cit.

<sup>20</sup> M. Konings, *Rethinking neoliberalism and the subprime crisis: beyond the re-regulation agenda*, „Competition and Change” 13(2), 2009, s. 108-127; D. M. Kotz, *Neoliberalism, Globalization, Financialization: Understanding Post-1980 Capitalism*, 2015, <https://www.umass.edu/economics/sites/default/files/Kotz.pdf> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>21</sup> D. Harvey, op. cit.

sensu sprowadzały się do prywatyzacji, deregulacji, ograniczenia wydatków budżetowych o charakterze transferowym, walki z deficytem finansów publicznych, swobody w sferze handlu międzynarodowego, dostosowania do realiów rynkowych polityki kursowej oraz odwołującej się do monetaryzmu polityki stóp procentowych<sup>22</sup>. Reguły konsensu stanowiły podstawę zaleceń dla krajów borykających się z trudnościami ekonomicznymi, generalnie wywodzącymi się z grona tzw. państw rozwijających się. W momencie rozpoczęcia transformacji ustrojowej na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej reguły konsensu waszyngtońskiego zostały uznane przez znaczną część ekonomistów za punkt wyjścia do konstruowania programów przebudowy ustroju gospodarczego.

W 2007 r. w Stanach Zjednoczonych pojawiły się oznaki kryzysu w sferze finansowej, początkowo identyfikowane z rynkiem kredytów subprime. W 2008 r. kryzys rozprzestrzenił się na inne składowe sektora finansowego, a upadłość banku Lehman Brothers stała się umownym początkiem kryzysu traktowanego jako zjawisko wykraczające poza ramy jednego sektora i jednej gospodarki. W ramach dyskusji dotyczących źródeł kryzysu coraz większą popularność zyskuje pojęcie finansyzacji<sup>23</sup>, do której rozwoju zdaniem części badaczy w istotnym stopniu przyczyniło się państwo zarówno przez błędną politykę makroekonomiczną, zwłaszcza monetarną, jak i niewłaściwą regulację (np. uchylene Glass-Steagall Act w USA w 1999 r.), a także przez sprzyjające nadmiernej akcji kredytowej działania z zakresu polityki społecznej<sup>24</sup>.

Pisząc o ostatnim kryzysie w kontekście sporu o rolę państwa w gospodarce, warto wspomnieć o wyrażeniu „zbyt duży, aby upaść” i roli państwa jako tzw. ubezpieczyciela ostatniej instancji. Obie kwestie mogą być postrzegane jako ogniwa tego, co określane jest mianem kapitalizmu państwowego, a czasem – jak się wydaje – można by wręcz pisać o kapitalizmie upaństwowionym. W swej istocie kapitalizm państwowy sprowadza się do sytuacji, w której państwo odchodzi o roli neutralnego suwerena i regulatora, podejmując decyzje, które są wyrazem przedkładania interesów części podmiotów gospodarczych nad interesy innych<sup>25</sup>. Wspomniane określenie „zbyt duży, aby upaść” oznacza sytuację, w której państwo *de facto* blokuje działania rynku, które mogłyby skutkować upadłością firm uznanych za zbyt ważne czy zbyt istotne z punktu widzenia np. potencjalnych efektów takiej upadłości dla innych podmiotów gospodarczych. Problem polega oczywiście, po pierwsze, na tym, że musi pojawić się pytanie, na jakiej podstawie państwo uznaje, że dany podmiot jest zbyt duży, by upaść. Po drugie, zgodnie z powiedzeniem Milтона Friedmana, że w gospodarce nie ma darmowych lunchów, ktoś, czyli tzw. anonimowy podatnik, musi taką pomoc państwa

<sup>22</sup> D. Piątek, *Instytucje państwa a wzrost gospodarczy w krajach postsocjalistycznych*, Wyd. UEP, Poznań 2016.

<sup>23</sup> D. Harvey, op. cit.; D. M. Kotz, op. cit.

<sup>24</sup> T. I. Palley, *The Macroeconomics of financialization: a stages of development approach*, „Ekonomiaz” 2009, N.º 72, 3.er cuatrimestre, s. 34-53.

<sup>25</sup> K. Nowakowski, *Kapitalizm państwowy jako dylemat teoretyczny i praktyczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 76, 2014, z. 1, s. 225-239.

ostatecznie sfinansować. Po trzecie, istnieje poważne ryzyko, że podmioty objęte działaniami państwa jako ubezpieczyciela ostatniej instancji mogą zacząć wykazywać cechy zachowań skażonych oportunistycznym *ex post*, w polskiej literaturze określanym albo jako hazard moralny, albo jako pokusa nadużycia (skoro państwo nie pozwoliło danemu podmiotowi upaść raz, to jest wielce prawdopodobne, że nie pozwoli także na to w podobnej sytuacji w przyszłości, czyli nie trzeba nadmiernie przejmować się troską o mikro-ekonomiczną efektywność).

Z pojęciami dyryżyzm i kapitalizm państwowy wiąże się określenie neoetatyzm stosowane przez niektórych badaczy, zwłaszcza w odniesieniu do części państw objętych transformacją ustrojową związaną z przejściem od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej. Neoetatyzm to system, w którym formalnie gospodarka oparta jest na regułach rynkowych ze szczególną rolą własności prywatnej i konkurencji. W sferze społeczno-politycznej towarzyszy temu także formalne respektowanie reguł demokracji i realizowanie idei społeczeństwa obywatelskiego. W rzeczywistości jednak jest to pewna fasada, za którą kryją się rozwiązania oparte na politycznym autorytaryzmie oraz daleko idącym uzależnieniu i podporządkowaniu sektora prywatnego, często z silną rolą struktur oligarchicznych, państwu i jego biurokratycznym a zarazem silnie upolitycznionym strukturom<sup>26</sup>. Dla neoetatyzmu idącego często w parze z dyryżyzmem charakterystyczne jest, że dominująca grupa polityczna przypisuje sobie swego rodzaju monopol na określanie tego, co jest dobre dla państwa, gospodarki i społeczeństwa z punktu widzenia celów rozwojowych.

Innym określeniem stosowanym w odniesieniu do transformacyjnej odmiany kapitalizmu państwowego jest pojęcie politycznego kapitalizmu, w którym utrzymuje się znaczna rola państwa w gospodarce wyrażająca się zarówno udziałem własnościowym, jak i – a nawet przede wszystkim – nadregulacją działalności gospodarczej<sup>27</sup>. Dla politycznego kapitalizmu charakterystyczne jest także, że świat polityki i świat biznesu są silnie ze sobą powiązane, przy czym relacje obu tych sfer oparte są często na nieformalnych i nieklarownych regułach. Piszac o neoetatyzmie i politycznym kapitalizmie, warto przypomnieć, że gdy rozpoczynała się transformacja ustrojowa, pojawiały się głosy, i to ze strony czasem istotnych postaci wcześniejszej opozycji, że „[...] po zburzeniu systemu totalitarnego nie sposób przejść bezpośrednio do demokracji. Trzeba stworzyć swoistą formę dyktatury, lecz nie totalitarnej, a autorytarnej”<sup>28</sup>. Tego typu głosy współgrały ze znanymi z literatury stwierdzeniami, że okresy skumulowanych trudności, a zarazem silnych potrzeb rozwojowych sprzyjają umacnianiu gospodarki rynkowej raczej w warunkach realizacji polityki au-

<sup>26</sup> L. R. Mitrović, *Immanuel Wallerstein's Contribution to Mondology and the Critical Theory of the Global World System Transition*, „Facta Universitatis, Series: Philosophy, Sociology and Psychology” 6(1) 2007, s. 91-104; A. S. Łukmanow, *Lobbism w Rosji: Analiz sovremennoj specyfiki*, Sborniki konferencji NIC Socijosfera 2013, No 45, s. 153-158.

<sup>27</sup> J. Kochanowicz, *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista” 2000, nr 3, s. 305-323.

<sup>28</sup> Ż. Żelew, *Demokracja w społeczeństwie posttotalitarnym*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 77, s. 8.



torytarnej<sup>29</sup>. W sferze praktyki gospodarczej i politycznej przykładami takich rozwiązań są wspomniane już kraje określane mianem azjatyckich tygrysów. Ani Singapur, ani Korea Południowa czy Tajwan, a w późniejszym okresie Chiny czy Wietnam, nie są wzorami demokracji, ale zarazem kuszą ewentualnych naśladowców skutecznością działań gospodarczych. Warto jednak od razu zauważyć, że dyskutując o owych azjatyckich tygrysach, warto pamiętać o zasadniczych różnicach kulturowych, a szerzej instytucjonalnych, między społeczeństwami wymienionych krajów a społeczeństwami europejskimi. Nawet na gruncie europejskim możliwości transferu rozwiązań skutecznie wykorzystywanych np. w krajach skandynawskich do innych państw jest ograniczona właśnie ze względu na to, że – w największym uproszczeniu – Niemcy, Polacy, Rosjanie i inne narodowości nie są Skandynawami z ich tradycją historyczną, religijną czy kulturową.

Jak już pisałem w początkowej części opracowania, to właśnie ostatni kryzys przyczynił się do wzmocnienia i ożywienia debaty o fundamentalnych kategoriach i mechanizmach gospodarki rynkowej. Jak na razie jednak nie widać, aby wyłaniała się jakaś koncepcja na tyle nowatorska a zarazem akceptowana przez istotną część badaczy, by można w niej upatrywać źródeł zasadniczo nowego paradygmatu. Oczywiście nie znaczy to, że nie ma propozycji, wokół których toczyłaby się jakaś bardziej ożywiona dyskusja. Kierując się w tym wypadku zasadą koszuli bliższej ciału, czyli optyką krajową, z całego spektrum idei wybrać i wskazać warto zarówno tzw. nową ekonomię strukturalną Justina Yifu Lina<sup>30</sup>, jak i koncepcje przedsiębiorczego państwa Mariany Mazucatto.

Nowa ekonomia strukturalna (NES) została spopularyzowana w Polsce właśnie przy okazji dyskusji najpierw o Planie, a obecnie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Z wypowiedzi Mateusza Morawieckiego można wnioskować, że to właśnie NES była jednym ze źródeł koncepcji zawartej w Strategii. Nie wchodząc w szczegóły, NES opiera się na założeniu, że rynek i państwo nie mogą być postrzegane w kategoriach alternatywy, acz zarazem jednak to regulacja i koordynacja rynkowa są traktowane jako mechanizm podstawowy. NES jest przy tym postrzegana jako koncepcja na pewno nie neoliberalna, ale zarazem niesprzeczna z neoklasycznym paradygmatem. NES, podobnie jak nowa ekonomia instytucjonalna, stawia przed sobą zadanie raczej uzupełnienia czy też korygowania ustaleń opartych na fundamencie neoklasycznym niż próbę tworzenia w pełni alternatywnej rozwiązań. W wypadku nowej ekonomii instytucjonalnej zaowocowało to m.in. dziś już bardzo popularnymi i powszechnie stosowanymi pojęciami, jak koszty transakcyjne, oportunistyczny zachowanie podmiotów gospodarczych i ich ograniczona racjonalność, rozróżnianie tzw. agentów i pryncypałów czy specyficzność zasobów.

Jeśli chodzi o rolę państwa, to w ramach NES wyraźnie podkreślana jest potrzeba państwa wykraczającego poza rolę dostawcy dóbr publicznych

<sup>29</sup> R. L. Heilbroner, *Ponad ekonomiczną rewolucją*, w: *Ponad ekonomią*, PIW, Warszawa 1985, s. 150-162.

<sup>30</sup> J. Y. Lin, *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*, The World Bank, Washington, D.C., 2012.

i sprawcy rozwoju infrastruktury oraz podmiotu kreującego regulację niezbędną dla funkcjonowania prywatnych podmiotów. Państwo ma pełnić rolę aktywną zbliżoną do tego, co w polskiej Strategii określono mianem państwa umiającego wybrać, acz nie po to, by zastępować przedsiębiorczość podmiotów prywatnych, ale aby poprzez swoje działania regulacyjne i alokacyjne tę przedsiębiorczość wzmacniać. Tak więc państwo ma pełnić rolę swoistej akuszerki dynamizacji rozwoju sektora prywatnego. Krytycy NES zwracają uwagę na wiele kwestii, które z jednej strony sprowadzają się do zarzutów, że koncepcja ta w niewystarczającym stopniu uwzględnia realia współczesnych gospodarek doby globalizacji i cyfryzacji i za bardzo tkwi w instytucjonalnym kontekście takich gospodarek, jak rodzinny kraj Justina Yifu Lina, czyli Chiny. Drugi rodzaj zarzutów czy też wątpliwości wiąże się z przytaczanym już wcześniej pytaniem o to, na jakiej podstawie można założyć, że państwo skuteczniej niż mechanizm samoregulacji rynkowej jest w stanie, zwłaszcza w dobie bardzo dużej i szybkiej zmienności realiów gospodarczych, określić, co i przez kogo powinno być rozwijane i produkowane, a kończąc na problemach związanych z możliwościami godzenia optyki biurokratycznej typowej dla instytucji administracyjnych z optyką typowo biznesową.

Drugą koncepcją, o której warto wspomnieć, biorąc pod uwagę polskie realia jest idea tzw. przedsiębiorczego państwa Mariany Mazucatto. W Polsce niedawno ukazało się tłumaczenie jej sztandarowej publikacji z przedmową napisaną przez M. Morawieckiego<sup>31</sup>. M. Mazucatto, analizując największe innowacje technologiczne ostatnich kilkudziesięciu lat, dochodzi do wniosku, że większość z nich była efektem nie autonomicznych działań sektora prywatnego, ale w istotnym stopniu konsekwencją aktywności państwa, które występowało w roli inicjatora, współuczestnika, a zwłaszcza współfinansującego różne projekty. Konkluzja analiz M. Mazucatto jest oczywista: bez państwa i jego aktywnej roli trudno oczekiwać istotnych efektów w sferze innowacji. Zgadzać się co do generalnej konkluzji z M. Mazucatto, warto zwrócić uwagę na podnoszoną już kilkakrotnie kwestię uwarunkowań instytucjonalnych, a w tym kwestię zaufania. Przedsiębiorcze państwo, aby odnieść sukces, musi nie tylko być gotowe przeznaczyć na to określone i w dzisiejszych realiach spore środki finansowe. Przede wszystkim przedsiębiorcze państwo musi zaakceptować ryzyko z tym związane i okazać daleko idące zaufanie prywatnym partnerom. Działalność innowacyjna jest z definicji działalnością wysokiego ryzyka. Znaczna część przeznaczanych na ten cel środków niestety nie przynosi oczekiwanych efektów. W wypadku gdy wspomniana już optyka biurokratyczna typowa dla instytucji państwa jest skażona niskim poziomem zaufania, a w tym także wobec osób działających w imieniu państwa, bardzo trudno jest uniknąć sytuacji wspierania pozornych innowacji. Pozorne innowacje to działania, które sprowadzają się do powielania lub minimalnego korygowania rozwiązań już istniejących. Takie rozwiązania mają często bardzo niski realny potencjał innowacyjny związany z możliwością czy celowością zastosowania w praktyce. Te same rozwiązania z punktu widzenia, z jednej strony,

<sup>31</sup> M. Mazucatto, *Przedsiębiorcze państwo*, Wyd. Ekonomiczne „Heterodox”, Poznań 2016.

beneficjentów pomocy publicznej, np. w postaci grantów na badania naukowe, a z drugiej – dystrybuujących i alokujących środki publiczne mają istotną zaletę minimalizacji ryzyka niepowodzenia w osiągnięciu deklarowanych efektów końcowych, a zarazem minimalizują ryzyko zarzutu marnotrawstwa czy wręcz sprzeniewierzenia środków publicznych.

Pisząc o instytucjonalnych uwarunkowaniach takich działań, jak określone w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, warto jeszcze raz podkreślić znaczenie instytucji długiego trwania i typowej dla nich inercji. Inercja instytucji stanowi jeden z istotnych elementów współdecydujących o tzw. *path dependance*, a co po polsku można określić jako uzależnienie od ścieżki rozwojowej. Mimo upływu ponad dwudziestu pięciu lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, w polskiej świadomości społecznej nadal istotną rolę odgrywają odziedziczone po systemie gospodarki centralnie zarządzanej instytucje w postaci tzw. dogmatów – mantr, takich jak np. idea sprawiedliwości społecznej kojarzona z ideą równości, a zarazem obfitości podziału, i to podziału w znacznej mierze uzależnionego od państwa<sup>32</sup>. Między innymi ze względu na instytucje długiego trwania tak istotne jest, aby podejmowane działania modernizacyjne o wymiarze strategicznym były realizowane konsekwentnie i w odpowiednio długim okresie. Dlatego tak ważne jest, aby tego typu działania były maksymalnie oparte na porozumieniu ponad podziałami politycznymi i społecznymi, co pozwala na wzmocnienie szansy kontynuacji w warunkach naturalnych w systemie demokratycznym następujących raz po raz zmian na scenie politycznej.

Oczywiście z punktu widzenia dyskusji o takich zamierzeniach, jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, sprawą fundamentalną jest pytanie o zasadność tego, co w ramach owych strategicznych działań zamierza się robić i osiągnąć oraz za pomocą, jakich narzędzi i środków. Z tego punktu widzenia warto zauważyć, że choć Polska nie jest przykładem szczególnie dużego państwa mierzonego relacją wydatków publicznych do PKB, to bardzo wysoki udział w tych wydatkach mają wydatki sztywne, a sztywność ta dodatkowo uległa wzmocnieniu w ostatnim czasie chociażby poprzez Program 500+. Jak w takich warunkach dokonać swoistego wielkiego skoku innowacyjnego, co wymagałoby m.in. istotnej realokacji wydatków publicznych w stronę chociażby radykalnego wzrostu nakładów na sferę B+R i zasadniczej zmiany w sferze mechanizmów i źródeł wzrostu gospodarczego, to jedno z poważniejszych pytań z punktu widzenia oceny szansy realizacji Strategii. Niewątpliwie nadaje to także dodatkowego znaczenia i wymiaru zawartej w Strategii idei państwa umiającego wybrać. Albowiem doświadczenia państw, takich jak chociażby przywoływane kilkakrotnie w opracowaniu tzw. azjatyckie tygrysy, pokazują, że ich sukces w sferze gospodarczej osiągany był w warunkach bardzo ograniczonej hojności państwa w sferze socjalnej. Ambicja godzenia daleko idącej wrażliwości socjalnej, skutkującej istotnymi dla budżetu państwa następstwami finansowymi, z wyraźnym wzmocnieniem roli państwa jako instytucji sprawczej w zakresie kreowania, a więc także i finansowania działań niezbęd-

<sup>32</sup> J. M. van Brabant, *Privatizing Eastern Europe*, Kluwer, Dordrecht 1992.

nych dla generowania nie tylko niezbędnego poziomu wzrostu gospodarczego, ale także zmian w sferze mechanizmów i czynników tego wzrostu jest zadaniem niezwykle trudnym, zwłaszcza w realiach gospodarki o takim poziomie rozwoju jak polski.

## V. UWAGI KOŃCOWE

Dokonując podsumowania opracowania, należy zauważyć, że wszystkim współczesnym nurtom w dyskusji o roli państwa w gospodarce można przypisać wyraźne historyczne korzenie. Przy tym, pomijając radykalne koncepcje związane z marksizmem, wszystkie pozostałe akceptują rynek jak fundament funkcjonowania gospodarki. Tyle tylko, że wolny rynek w dzisiejszych czasach nie może być rynkiem nieregulowanym, co nie znaczy, że ma być rynkiem podporządkowanym państwu<sup>33</sup>. Ani niewidzialna ręka rynku, ani widzialna ręka państwa nie są doskonałe i muszą się uzupełniać przy poszanowaniu jako fundamentalnej reguły idei wolności, i to nie tylko w sferze gospodarczej<sup>34</sup>. W gospodarce potrzebne są przy tym rozwiązania łączące troskę o wolność jako fundament indywidualnej przedsiębiorczości z działaniami na rzecz zapewnienia takiego podziału efektów gospodarowania, który służyłby równości szans w rozumieniu stwarzania warunków sprzyjających odnoszeniu sukcesu przez poszczególnych ludzi przede wszystkim zgodnie z kryterium indywidualnych zdolności, pilności, czy wytrwałości w dążeniu do celu, jak i w rozumieniu zapewniania równego dostępu zwłaszcza do sfery usług społecznych. Przy tym trzeba przyjąć, że ze względu na różnice kulturowe, uwarunkowania historyczne i inne warunki instytucjonalne nie da się w sferze praktycznego odzwierciedlenia koncepcji teoretycznych sformułować jednego, uniwersalnego wzorca roli państwa w gospodarce.

Analizując zarówno naukową debatę na temat roli państwa we współczesnej gospodarce, jak i obserwując to, co jest robione lub zapowiadane w ramach programów różnych sił politycznych w poszczególnych krajach, można wskazać trzy główne obszary sporu czy też wyboru w odniesieniu do roli państwa, wykraczające poza tradycyjną debatę o polityce makroekonomicznej w rozumieniu wizji i narzędzi polityk monetarnej i fiskalnej. Pierwszy i szczególnie dyskutowany w ostatnich latach także w odniesieniu do realiów państw wysoko rozwiniętych obszar dotyczy kwestii podziału efektów gospodarowania. Nie ulega wątpliwości, że neoliberalna idea rynku jako wystarczającego zarówno do regulowania sfery tworzenia bogactwa, jak i jego podziału była błędem. Państwo musi występować w roli instytucji korygującej podział. Nie jest to oczywiście tożsame ze stwierdzeniem, że im więcej środków jest redystrybuowanych przez państwo i na dodatek bez ścisłego powiązania z sytuacją

<sup>33</sup> D. Acemoglu, *The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics*, <http://economics.mit.edu/files/3703>, 2008 [dostęp: 7.01.2017].

<sup>34</sup> S. K. Aikins, *Global financial crisis and government intervention: a case for effective regulatory*, „International Public Management Review” 10(2), 2009, s. 23-43.

dochodowo-majątkową beneficjentów, tym lepiej. W przekonaniu autora opracowania podstawę debaty o roli państwa w podziale efektów gospodarowania mogą stanowić przywoływane w tekście, acz oczywiście dopasowane do współczesnych warunków, idee liberalizmu zakorzenionego społecznie i systemu fordowskiego.

Drugi obszar dyskusji wiąże się z rolą rynku jako regulatora międzynarodowych stosunków gospodarczych w kontekście z jednej strony idei globalizacji, a z drugiej – odżywiających tendencji protekcyjnistycznych. I w tym obszarze państwo nie może być bierne zwłaszcza w wypadku gospodarek, których potencjał i poziom rozwoju nie pozwalają na uznanie, że stanowią równorzędnego partnera dla silnych zewnętrznych podmiotów gospodarczych, i to niekoniecznie w rozumieniu innych państw, ale także – a czasem nawet przede wszystkim – w postaci firm transnarodowych. Tyle tylko, że ocierające się o nacjonalizm interpretacje skądinąd zrozumiałej idei patriotyzmu gospodarczego i podejmowanie działań protekcyjnistycznych, a nawet wręcz izolacyjnistycznych grozić mogą powrotem do swego rodzaju wojny wszystkich ze wszystkimi, w której tak naprawdę nie może być prawdziwych zwycięzców. To nie protekcyjnizm i neomerkantylizm propagowane przez niektórych polityków są sposobem na minimalizowanie zagrożeń kojarzonych z globalizacją w wersji neoliberalnej. Globalizacja może przynosić korzyści wszystkim, pod warunkiem że państwa będą kształtować jej ramy instytucjonalne przy założeniu, że handel i współpraca międzynarodowa nie są grą o sumie zerowej.

I wreszcie trzeci obszar dyskusji to kwestia ram ustrojowych realizowania aktywności gospodarczej przede wszystkim w kontekście demokracji i podmiotowości społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenie historyczne pokazuje, że demokracja – zgodnie z parafrazą słów Winstona Churchilla – choć jest dalekim od ideału sposobem rządzenia, to jednak nie wymyślono lepszego. Trudny czas w gospodarce, a takim jest okres od początków ostatniego kryzysu, w sposób naturalny sprzyja popularyzacji niekiedy mocno populistycznych wizji państwa i społeczeństwa. Wspominany w opracowaniu neoetatyzm połączony z dyryżyzmem oraz paternalizacją stosunków między państwem a obywatelami, co nie musi być doświadczeniem tylko państw objętych transformacją ustrojową, mogą oczywiście być akceptowane przez część społeczeństwa i przynosić pewne pozytywne efekty gospodarcze, ale na dłuższą metę grożą zamiast wzmocnienia innowacyjności i dynamiki rozwoju coraz wyraźniejszym uzależnieniem wszystkich i wszystkiego od państwa, które może być skuteczne jako podmiot wspierający rynek i prywatne podmioty, ale nie jako podmiot, który werbalnie rynek wspierając, *de facto* zaczyna go zastępować. Takie nadmierne ingerowanie państwa w życie gospodarcze i społeczne jest sprzeczne z fundamentalną zasadą subsydiarności, czyli pomocniczości państwa wobec obywateli, tak istotną zarówno z punktu widzenia katolickiej nauki społecznej, jak i reguł funkcjonowania Unii Europejskiej, a także zapisów chociażby polskiej Konstytucji.



## THE ROLE OF THE STATE IN THE ECONOMY

## Summary

After the recent financial crisis, a debate on the fundamental categories and mechanisms of market economy in a capitalist system and the role of the State in it has intensified. In Poland, this debate became even more significant after certain government documents (the Plan, followed by the Strategy of Responsible Development, commonly termed Morawiecki's Plan and Strategy) had been publicised. The view of the role played by the State in the economy is one of the main determinants that divides the science of economy into different schools, and constitutes the grounds upon which different economic doctrines emerge. The ongoing debate on the mechanisms of the functioning of economy in Poland and worldwide has been examined in the context of the historical dispute regarding the role of the State in market economy.

